

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



FACULTAD DE DERECHO

**El Doble Filo del REINFO: Análisis Crítico de la Desnaturalización
Administrativa, el Impacto Ecosistémico y la Impunidad Penal en la
Formalización Minera Peruana**

***The Double Edge of REINFO: A Critical Analysis of Administrative
Denaturalization, Ecosystemic Impact, and Criminal Impunity in Peruvian
Mining Formalization***

CURSO : CLÍNICA JURÍDICA DE RECURSOS NATURALES Y
ENERGÍAS RENOVABLES

DOCENTE : PEDRO GAMIO AITA

AUTORES :

- BELLOTA VÁSQUEZ, GIANFRANCO (20211719)
- AYRA CANTORÍN, FABRIZIO DEL PIERO (20211627)
- CHIRA COSSIO, ARIANA (20185293)

SEMESTRE 2026-1

ÍNDICE

I. Antecedentes

- 1.2. Diagnóstico Estadístico Actual
- 1.3. Evolución Normativa

II. Marco teórico y normativo de la fiscalización Minera en Perú

- 2.1. Diferencia de Minería Artesanal y Pequeña Minería
- 2.2. Diferencia de Minería Ilegal y Minería Informal

III. El proceso de formalización minera y el fomento de la ilegalidad

- 3.1. Las evolución del proceso de formalización en la minería
- 3.2. El Reinfo como proceso de formalización vigente
 - 3.2.1. El REINFO como título habilitante
 - 3.2.2. Obstáculos de la formalización
- 3.3. El REINFO como aliciente de la minería ilegal
 - 3.3.1. Compra de explosivos
 - 3.3.3. Depredación del medioambiente
 - 3.3.4. Procesamiento del mineral extraído ilegalmente

IV. Los efectos de la minería ilegal en el medioambiente

- 4.1. El problema de la ejecución de labores de explotación minera sin estudio ambiental previo
- 4.2. Los efectos de la minería aluvial en los cuerpos de agua principalmente en departamentos de la selva

V. La problemática de la fiscalización y regulación por parte de las autoridades competentes

- 5.1. La carencia de especialización técnica por parte de los gobiernos regionales para frenar la minería ilegal
- 5.2. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental como entidad pública técnica-especializada en fiscalización ambiental
 - 5.2.1. Las prerrogativas del OEFA y su rol en el freno de la minería ilegal
- 5.3. El Conflicto de Interés y la "Captura" del Regulador a Nivel Regional
- 5.4. Superposición y Conflicto de Competencias entre Entidades del Estado

VI. Actual sistema punitivo para la minería ilegal

- 6.1. La interdicción
- 6.2. Incorporación de delitos al Código Penal

6.3. Sustracción del tipo penal de la minería ilegal para la MAPE

6.3.1. Evolución en materia penal

VII. Hacia una nueva gobernanza minera: propuesta de reforma al Proyecto de Ley MAPE del Ejecutivo

7.1. Insuficiencia del proyecto de ley MAPE frente a las deficiencias estructurales del REINFO

7.2. Lineamientos del Programa Nacional de Reubicación y Titulación MAPE
Desarrollo de la propuesta de incorporar un *Programa Nacional de Reubicación y Titulación* al Proyecto de Ley MAPE como mecanismo de formalización

7.2.1. Ordenamiento territorial (Zonas de Reserva Especial).

7.2.2. Diseño operativo y cronograma de implementación del Programa

7.3 Reforma institucional del sistema de fiscalización

7.4. Viabilidad Jurídica de la Propuesta:

7.4.1 Viabilidad jurídica del Programa Nacional de Reubicación y Titulación
MAPE 7.4.2 Viabilidad jurídica de la reforma del sistema de fiscalización
minera

VIII. Conclusiones

IX. Referencias bibliográficas

I. Antecedentes

1.1 Diagnóstico estadístico actual

El diagnóstico de la situación minera en el Perú requiere partir de una comprensión macroeconómica integral respecto a la relevancia estructural de esta actividad. La minería constituye uno de los pilares dentro de la economía peruana. “Esta actividad representó, en el año 2024, el 11.2 % del producto bruto interno, 66.4 % de nuestras exportaciones y el 13.6 % de los tributos internos recaudados. El empleo generado por la minería formal (grande y pequeña), según cifras oficiales a junio del 2025, asciende a 257 014 empleos que representan el 1.4 % de la población económicamente activa del país.” (Casas et al., 2026, p. 15)

Durante el año 2025, el dinamismo del sector extractivo permitió alcanzar transferencias superiores a los 10,045 millones de soles hacia los gobiernos subnacionales por conceptos de canon, regalías mineras y derechos de vigencia, marcando uno de los hitos de recaudación más relevantes en la historia del país (Ministerio de Energía y Minas, 2026). Asimismo, la minería formal se ha consolidado como una fuente indispensable de empleo, registrando cifras récord a fines de 2025 y principios de 2026 al superar los 276,000 y 280,000 puestos de trabajo directos, respectivamente, con un efecto multiplicador que genera entre cinco y seis empleos indirectos por cada trabajador directo (Instituto de Ingenieros de Minas del Perú-IIMP, 2025, s/p).

Con el fin de comprender de manera integral el diagnóstico de este sector, resulta imperativo establecer una distinción preliminar entre la pequeña minería formal y las actividades de naturaleza no formal. La pequeña minería formal es una categoría reconocida que congrega a operadores que han logrado integrarse al circuito económico nacional operando dentro de concesiones permitidas y cumpliendo con los estándares normativos, técnicos y ambientales vigentes (Casas et al., 2026, p. 18).

En contraposición, el estrato de la minería no formal en el Perú abarca tanto a la minería ilegal como a la minería informal. La minería ilegal es descrita objetivamente como la actividad extractiva que opera de manera clandestina y al margen de la ley en zonas expresamente prohibidas por el ordenamiento jurídico, utilizando maquinaria no correspondiente a su estrato y causando afectaciones severas a la biodiversidad, las áreas naturales protegidas y la salud pública (Casas et al., 2026, p. 17). Por su parte, la minería informal se define en la práctica como aquella actividad realizada en zonas no prohibidas, mediante el uso de equipos correspondientes a su escala, por sujetos que carecen de todas las autorizaciones operativas definitivas pero que han iniciado formalmente un proceso de regularización administrativa amparado por el Estado. (Lukacs de Pereny & Zeballos, 2014, s/p)

Frente a la magnitud de este estrato productivo, el Estado peruano implementó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) como el mecanismo central de empadronamiento y tránsito hacia la legalidad¹. Al analizar las estadísticas

¹ "Posteriormente, durante el gobierno del exmandatario Pedro Pablo Kuczynski, se buscó conciliar posiciones para retomar acciones en torno al proceso de formalización. Así, mediante el Decreto Legislativo 1293, se declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería informal, al que hacía referencia el Decreto Legislativo 1105, creándose el REINFO. Este registro se encargó a la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del MINEM, para ello se le brindó un mayor apoyo presupuestal" (Mamani Dávila & Castro Valle, 2022, sección correspondiente)

vinculadas a este registro, el indicador más alarmante y que explica gran parte del estancamiento del proceso radica en el problema estructural de la tenencia de tierras. Los reportes oficiales evidencian que el 64% de los mineros en proceso de formalización operan sobre concesiones mineras pertenecientes a terceros (Vera, 2024, p. 164). Al desglosar esta superposición territorial, resulta crucial advertir que aproximadamente dos tercios de las inscripciones en el REINFO se superponen a áreas tituladas que pertenecen a la pequeña y mediana minería, mientras que el tercio restante corresponde a concesiones otorgadas a la gran minería. Esta carencia de titularidad obliga a los mineros inscritos en el REINFO a depender enteramente de la voluntad de terceros para suscribir contratos de explotación o cesión, lo que constituye un obstáculo estadísticamente insalvable dado que el modelo actual concentra el 50% del territorio concesionado en apenas el 1% de los titulares mineros, dejando escaso margen territorial libre para la regularización.

Al proceder con el análisis de la base de datos y los reportes estadísticos vinculados al REINFO, resulta imperativo advertir diferencias en las cifras oficiales dependiendo de la fecha de corte y la depuración de las entidades gubernamentales. Hacia finales del año 2023, la Defensoría del Pueblo reportó un universo de 83,866 sujetos inscritos a nivel nacional, de los cuales únicamente el 22.09% se encontraba en estado vigente y el 77.91% permanecía en condición de suspendido, evidenciando serias deficiencias en el cumplimiento de los compromisos ambientales y administrativos (Defensoría del Pueblo, 2024, pp.26-28)

A nivel regional, las estadísticas del padrón han mostrado disparidades significativas, concentrándose el mayor volumen de inscripciones en Puno, Arequipa y Madre de Dios². En estas jurisdicciones, el avance hacia la legalidad ha chocado con un obstáculo estadísticamente abrumador, ya que, de acuerdo con los diagnósticos oficiales, el 95% de los mineros inscritos en el REINFO no cuenta con la titularidad de las concesiones mineras ni de los terrenos superficiales donde operan (Defensoría del Pueblo, 2024, p. 27). Esta carencia estructural imposibilita la firma de acuerdos de explotación y detiene indefinidamente los trámites.

No obstante, las cifras más recientes no responden a intervenciones estatales, sino a una depuración del padrón, retirando a los REINFO inactivos. Según los reportes del Ministerio de Energía y Minas, tras excluir a más de 50,000 registros inactivos y suspendidos, el padrón oficial vigente se ha reducido a 31,641 inscripciones totales, divididas en 21,822 registros activos y 9,819 suspendidos (Ortiz, 2026, s/p). Múltiples investigaciones y reportes oficiales concuerdan en que, tras más de una década de regímenes excepcionales, únicamente alrededor del 2% al 2.4% del total histórico de inscritos ha logrado conseguir la autorización formal de inicio o reinicio de actividades (Estudio Oré Guardia, 2026, s/p); esto evidencia que es muy difícil conseguir el acuerdo con el titular de la concesión, aparentemente esta es la única solución del REINFO a la fecha.

² Informe Defensorial N° 234. Los datos reflejan una distribución desigual de las autorizaciones vigentes reportadas a nivel regional. San Martín lidera con 69 autorizaciones (15.51% del total), seguido por Madre de Dios con 48 (10.79%) y La Libertad con 47 (10.56%), acumulando juntos más del 36% del total registrado. En contraste, regiones como Áncash (1 autorización, 0.22%), Callao, Ucayali e Ica presentan frecuencias significativamente bajas, cada uno con menos del 2% del total.

Estas cifras y datos no constituyen meras representaciones numéricas, sino el reflejo estadístico de una profunda deficiencia estructural en la política pública peruana. La abismal brecha entre la cantidad inicial de inscritos, el volumen masivo de sujetos suspendidos o excluidos, y la ínfima tasa de formalización efectiva, demuestran de manera objetiva que el andamiaje institucional no ha operado como un puente eficiente hacia la legalidad. Por el contrario, los datos delimitan un contexto donde el padrón administrativo ha amparado la prolongación de la informalidad, manteniendo a un amplio sector productivo en condiciones de precariedad operativa y fuera del control ambiental del Estado.

El REINFO ha venido siendo utilizado como un salvoconducto por actores de la minería ilegal para movilizarse con impunidad en el territorio nacional y para eso utilizan REINFOS suspendidos, propios o de terceros. En este sentido, se ha señalado que “uno de los principales problemas del REINFO ha sido precisamente la generación de una falsa apariencia de legalidad, pues, aunque la inscripción en dicho registro no constituye un título habilitante para el ejercicio de la actividad minera, en la práctica ha sido utilizada como un escudo frente a la fiscalización administrativa y penal, llegando incluso a impedir investigaciones penales e interdicciones contra la minería ilegal, aun cuando los titulares se encontraban con el REINFO suspendido” (Estudio Oré Guardia, 2026, s/p). La realidad estadística sirve de marco referencial indispensable para comprender las raíces de la desnaturalización del sistema REINFO, cuya problemática central será desarrollada exhaustivamente en los capítulos posteriores de la presente investigación.

1.2 Evolución normativa en relación con la minería, la pequeña minería y la minería artesanal

La evolución del marco normativo minero en el Perú se cimenta en una trayectoria histórica que se remonta a la época colonial con las Ordenanzas de Minas de 1574, atravesando luego por los hitos republicanos de los primeros códigos de minería de 1901 y 1950, y la Ley General de Minería del año 1971 a través del Decreto Ley 18880 (IUS360, 2019, s/p). Durante la mayor parte del siglo XX, la legislación estuvo orientada a promover la gran y mediana inversión industrial, consolidándose este modelo con la promulgación del Decreto Legislativo 109 en 1981 y el Decreto Legislativo 708 en 1991, normativas que posteriormente fueron sistematizadas en el actual Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante el Decreto Supremo 014-92-EM en 1992 (Ministerio de Energía y Minas, 2025, parrf.1). En sus inicios, este cuerpo normativo principal no incorporaba un régimen jurídico diferenciado para atender la realidad operativa y social de la minería en pequeña escala.

En los años 80 del siglo XX, la cooperación técnica del Canadá y Suiza trabajaron propuestas para atender a la minería artesanal y pequeña minería como parte de un programa de responsabilidad social del Estado, ayudando a estos actores a adotar mejores prácticas técnicas y ambientales. Este esfuerzo histórico, que incluyó la implementación de proyectos estatales orientados a mitigar los impactos del mercurio y propiciar un ordenamiento gradual (Pachas, 2024, p. 4), sentó un precedente de asistencia internacional que mantiene su vigencia, evidenciándose hasta la actualidad con el continuo financiamiento de la cooperación suiza para fortalecer la formalización y promover la sostenibilidad en el estrato menor.

Es decir, siempre hubo un importante grupo de actores que explotaban el recurso minero sin contar con la autorización legal respectiva. Frente a esta ineludible realidad territorial y ante la carencia de normativas iniciales que integrarían a este sector Asimismo, empresas de la gran minería como Marza y Poderosa implementaron programas con mineros artesanales en su zona de influencia directa. (Compañía Minera Poderosa S. A., 2012, p.4). Un caso paradigmático y documentado de esta dinámica de coexistencia es el de la Compañía Minera Poderosa en la provincia de Pataz, la cual desarrolló un modelo de formalización de la minería artesanal para lograr que los operadores locales trabajen de forma regulada y ordenada (Compañía Minera Poderosa S. A., 2012, p.5).

Estas tempranas iniciativas de responsabilidad corporativa privada y la asistencia internacional sentaron las bases prácticas y sociales para que, una década más tarde, el ordenamiento jurídico intentaría formalizar a través de los contratos de explotación” o de cesión minera, una figuras que en la actualidad constituye un requisito central para la formalización.

II. . MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUALIZACIÓN JURÍDICA

2.1. DIFERENCIA DE MINERÍA ARTESANAL Y PEQUEÑA MINERÍA

De acuerdo al INTERGOVERNMENTAL FORUM on Mining, Minerals, Metals and Sustainable Development (en adelante, IGF), la minería artesanal y en pequeña escala abarca tanto a mineros informales como a entidades de minería comercial en pequeña escala reguladas las cuales están orientadas a proporcionar un medio de vida para las personas que forman parte de ella (2017). En ese sentido, señala que la minería artesanal como aquella que se lleva a cabo mediante técnicas sencillas y no mecanizadas que involucran mayormente el uso intensivo de mano de obra; mientras que la minería en pequeña escala implica mayormente el uso de capital ya sea en pequeños grupos de individuos o comunidades (IGF, 2017, p.5). Aquellas definiciones no se limitan a detallar en qué consiste cada actividad, sino que resultan de especial interés para los gobiernos en tanto la elaboración de un Proyecto-Ley MAPE tiene que tomar en consideración el real contexto del desarrollo de las actividades anteriormente descritas; por lo que resulta de gran interés explorar a profundidad cada una en el contexto peruano.

Al respecto, es preciso señalar que La Ley N° 27651 de “Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal” señala en su artículo 2 que tanto la pequeña minería como la minería artesanal son “actividades que se sustentan en la utilización intensiva de mano de obra que las convierten en una gran fuente de generación de empleo y de beneficios colaterales productivos” haciendo énfasis en que: (i) las áreas de influencia de operaciones generalmente son las más apartadas y deprimidas del país; (ii) constituyen polos de desarrollo; y (iii) su régimen especial es necesario (2002). Asimismo, en su artículo 10, modificado por el Decreto 1040, distingue ambos conceptos de la siguiente manera:

Artículo 10.- Estratificación de la pequeña minería y la minería artesanal
Sustitúyese el Artículo 91 de la Ley por el siguiente texto:

“Artículo 91.- Son pequeños productores mineros los que:

1. Posean por cualquier título hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras.
2. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 350 toneladas métricas por día, con excepción de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o jurídicas se dedican habitualmente y como medio de sustento a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos.
2. Posean por cualquier título hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncios, petitorios u concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el Reglamento de la presente Ley.
3. Posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio de 25 toneladas métricas por día, con excepción de los productores de materiales de construcción, arenas, gravas auríferas de placer, metales pesados detríticos en que el límite será una capacidad instalada de producción y/o beneficio de hasta doscientos (200) metros cúbicos por día. (Decreto 1040, 2008, Artículo 3)

De esa manera, la distinción de ambas actividades gira en torno a la escala, medios empleados, capacidad instalada de producción y territorio; siendo así que la minería artesanal se caracteriza por realizarse mediante mano de obra con escala reducida; mientras que la pequeña minería se orienta a un trabajo comercial por la capacidad de producción que se toma en consideración. Asimismo, dicha distinción se condice a lo señalado por el IGF.

Tomar en consideración este apartado permite entender el alcance de cada una de las actividades, así como tomar en consideración que la elaboración de estrategias MAPE en función al alcance de actividad y operaciones en cada una de las etapas del ciclo de vida minero.

2.2. DIFERENCIA DE MINERÍA ILEGAL Y MINERÍA INFORMAL

Una vez diferenciados los conceptos de minería artesanal y pequeña minería, corresponde abordar otra de las aristas centrales de esta problemática: la distinción entre minería ilegal y minería informal, categorías que poseen consecuencias jurídicas distintas y que, por tanto, no deben ser confundidas.

Al respecto, el artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 1105, que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, define ambas modalidades.

En primer lugar, la minería ilegal es aquella actividad realizada por una persona natural, persona jurídica o un grupo organizado que desarrolla actividades extractivas usando "equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal)", sin cumplir las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales aplicables, o que se lleva a cabo en zonas donde la actividad minera está prohibida (Decreto Legislativo N.º 1105, 2012, artículo 2).

Por su parte, la minería informal comprende la actividad realizada por una persona natural, persona jurídica o un grupo organizado que ha iniciado un proceso de formalización y que utiliza "equipo y maquinaria que no corresponde a las características de la actividad minera que desarrolla (Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal)" o incumple las exigencias administrativas, técnicas, sociales y ambientales; sin embargo, dicha actividad se desarrolla en zonas no prohibidas para la actividad minera (Decreto Legislativo N.º 1105, 2012, artículo 2).

De esta manera, se toma en consideración que la minería ilegal es una actividad prohibida que en tanto se realiza sin título de concesión, opera en zonas prohibidas y/o utiliza equipos que no cumplen con las características necesarias e, inclusive está tipificada como un delito en virtud del artículo 307-A del Código Penal peruano. Mientras que, por su parte, la minería informal se realiza en zonas permitidas, que ha iniciado un proceso de formalización empero sin el cumplimiento de todos los requisitos legales.

Ahora bien, ambos son considerados un problema tanto en el aspecto ambiental como económico (el cual se explorará más adelante). Al respecto, Lopez señala que, al operar fuera del marco ambiental, la minería ilegal e informal derivan en una serie de conflictos socioambientales reportándose al menos 8 conflictos activos o latentes relacionados a la misma en el mes de Julio del año 2025 (2026). Asimismo, la minería ilegal construye una de las principales causas de deforestación ya que "la minería aurífera produjo la deforestación de 2,02 millones de hectáreas en toda la Amazonía entre 2018 y 2024 " (MAAP 2025, como se cita en Lopez, 2026, p. 126).

III. El proceso de formalización minera y el fomento de la ilegalidad

III.1. Las evoluciones del proceso de formalización en la minería

En el año 2002, se promulgó la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, Ley N° 27651, cuyo Reglamento fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-2002-EM, que resultó ser el primer marco normativo para este estrato de la minería. Así, a través de dicho cuerpo normativo, se definió qué significaba e implicaba ser pequeño productor minero (**PPM**) y productor minero artesanal (**PMA**). Asimismo, dicha Ley otorgó facultades a los Gobiernos Regionales (**GORE**) sobre el PPM y el PMA.

Posteriormente, en el año 2012, mediante el Decreto Legislativo N° 1105, se presentó el formato de la Declaración de Compromisos, que se trata de un documento que debía presentar la persona natural o jurídica ante el GORE para iniciar el proceso de formalización. La principal finalidad es que el administrado, quien deseaba ingresar a dicho proceso de formalización, asuma expresamente el

compromiso de cumplir con las medidas ambientales y con las condiciones legales exigidas para el desarrollo de la actividad minera.

III.2. El Reinfo como proceso de formalización vigente

En el 2016, a través del Decreto Legislativo N° 1293, se creó el Registro Integral de Formalización Minera (**Reinfo**), por el cual se declaró de interés nacional la formalización del PPM y el PMA. Este es el marco legal que sigue vigente a día de hoy, pues, sumada a las distintas prórrogas que extendieron, constituyó el único registro formal de los mineros en proceso de formalización.

Ahora bien, corresponde adentrarnos en el Reinfo para determinar, primero, cuáles son o eran las condiciones para acceder a este. Además, determinar su naturaleza jurídica con el fin de reflejar sus características esenciales y reflejar aquello que lo ha vuelto un “escudo de la ilegalidad”.

De acuerdo al artículo 2 del Decreto Supremo N° 001-2020-EM las condiciones para acceder al Reinfo son las siguientes:

- (i) Ser persona natural o persona jurídica que desarrolla actividad de explotación o beneficio de pequeña minería o minería artesanal.
- (ii) Contar con inscripción en el Registro Único de Contribuyente (**RUC**) en renta de tercera categoría, en situación de activo y con actividad económica de minería.
- (iii) No desarrollar actividad en áreas restringidas para la actividad minera, conforme lo establecido en el artículo 3 del Reglamento de la citada ley.
- (iv) No haber sido excluido del Reinfo por incumplimiento de obligaciones ambientales o de seguridad y salud ocupacional.
- (v) No encontrarse inscrito en el Padrón de Terceras Personas Naturales y Seleccionadores Manuales de Oro, creado conforme al Decreto Supremo N° 027-2012-EM y su modificatoria.
- (vi) No contar con sentencia condenatoria firme por delito de minería ilegal, lavado de activos conforme al Decreto Legislativo N° 1106 y sus modificatorias, o trata de personas.
- (vii) No ser persona inhábil para ejercer actividad minera, conforme a lo dispuesto por el Título Cuarto del TUO de la LGM.

A día de hoy, ciertamente, un PPM o PMA que desee iniciar un proceso de formalización a través del Reinfo ya no puede. Esto debido a que el padrón de dicho registro se encuentra cerrado para nuevas inscripciones, cuyo plazo de registro abarcó desde el 18 de octubre de 2019 hasta el 08 de abril de 2020, conforme al artículo 3 de la Ley N° 31007 (SPDA 2024, p. 2). A esto se suma que la Ley N° 32537, promulgada el 26 de diciembre de 2025, extendió la vigencia del proceso de formalización minera hasta el 31 de diciembre de 2026 (o hasta que se apruebe e implemente la Ley MAPE), cuyos beneficios únicamente recaen en los operadores que ya contaban con una inscripción activa o suspendida con anterioridad al cierre del registro en 2021.

En ese sentido, los nuevos emprendedores mineros deberán acogerse, bajo la vigencia del marco actual, al régimen ordinario minero, el cual establece requisitos

como la tramitación de concesiones mineras y la obtención de títulos habilitantes antes del inicio de cualquier actividad minera.

Cuadro temporal sobre el proceso de formalización minera

Norma legal	Fecha de publicación	Finalidad de la norma
Ley N° 27651 y D.S. N° 013-2002-EM	2002	Ley para la Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal en el Perú y su Reglamento
D.L. N° 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1105 y 1107	2012	Creación del Registro Nacional de Declaraciones de Compromiso como primer mecanismo de formalización.
D.L. N° 1293, D.L. N° 1336 y D.S. N° 018-2017-EM	2016-2017	Declaración de interés nacional, creación e inicio del Reinfo y establecimiento de las reglas para el Proceso de Formalización Minera Integral.
Ley N° 31007	2019	Reapertura del Reinfo y primera ampliación del plazo de formalización hasta el 31 de diciembre de 2021.
Leyes N° 31388, 32213, 32537 y D.S. N° 012-2025-EM	2021 - 2025	Ampliaciones sucesivas del proceso (2ª, 3ª y 4ª prórrogas), extendiendo la vigencia del Reinfo hasta el 31 de diciembre de 2026 o hasta la vigencia de la nueva Ley MAPE.

Elaboración propia

Expuesto lo anterior, resulta menester abordar la naturaleza jurídica del Reinfo y abordar el porqué resulta tan problemático. Primero, es una discusión frecuente definir al Reinfo como un “título habilitante”. Sin embargo, Fredy Valenzuela (2026) indica que la sola inscripción en el Reinfo no constituye un título habilitante para ejecutar actividades mineras (s/p). Este registro administrativo de carácter temporal no resulta, entonces, en una licencia o habilitación de operación permanente, sino que es una herramienta de carácter transitoria que otorga dos beneficios durante el proceso de formalización.

III.3. El REINFO como aliciente de la minería ilegal

Por un lado, la autorización provisional para continuar desarrollando actividades mineras. Dicha autorización ha constituido, en la práctica, un reflejo de legalidad que obstaculiza el ius puniendi del Estado y la respectiva fiscalización ambiental. Al operar con un estatus provisional de “en vías de formalización”, el minero queda

exento de las sanciones administrativas ordinarias asociadas a la explotación sin concesión o autorización formal.

Por otro lado, el registro otorga la exención de responsabilidad penal por el delito de minería ilegal, cuyo punto será abordado más adelante. Así pues, el diseño actual del Reinfo, sumado a sus distintas prórrogas con reformas, ha terminado por constituir un “escudo de impunidad”, por el cual ya no se vislumbra los verdaderos matices entre la minería ilegal con la minería informal (o en vías de formalización).

En la misma línea de lo hasta ahora expuesto, definimos al Reinfo como un registro administrativo transitorio que otorga determinadas facultades al minero en vías de formalización y distanciamos dicha idea de que sea un título habilitante puro. Así, otra de las prerrogativas controversiales, la adquisición y el uso de explosivos industriales resulta un tema sumamente importante de abordar. Esto debido a que dicho sector se encuentra en una estricta regulación y control por parte de la SUCAMEC, que es la entidad u organismo encargado de supervisar el empleo y la ruta de estos materiales peligrosos.

Con el Reinfo, se ha creado un canal de vulnerabilidad que facilita el desvío sistemático de explosivos con destino a operaciones de minería ilegal. Aquellos operadores que mantienen una inscripción vigente en el Reinfo poseen la prerrogativa de gestionar ante la SUCAMEC la adquisición de insumos como dinamita, detonadores y fulminantes, bajo el supuesto de su empleo exclusivo en labores mineras en vías de formalización. No obstante, la evidencia fáctica revela una severa carencia de supervisión estatal.

En adición a ello, las sucesivas extensiones legales del plazo de vigencia del **Reinfo** generan consecuencias críticas para el patrimonio natural del país, en tanto permiten que diversos operadores mineros evadan indefinidamente los estándares de protección exigidos por el marco normativo ordinario. A diferencia del régimen regular, donde se impone la aprobación previa de una DIA o un EIA-sd para el inicio de labores, los administrados registrados en el Reinfo persisten en la extracción amparándose solo en la presentación del IGAFOM. Este último constituye un instrumento cuya revisión por parte de los GORE presenta deficiencias y demoras estructurales, provocando que la suspensión o rechazo administrativo del registro difícilmente derive en el cese efectivo de la depredación ambiental.

Así, la rentabilidad financiera de la actividad extractiva ilícita se encuentra supeditada a la posibilidad de reinsertar el recurso aurífero, proveniente de zonas aluviales o socavones, en los circuitos comerciales formales; fenómeno técnico-económico que se define como el “blanqueo de oro”. Bajo este escenario, el Reinfo opera como un instrumento que dinamiza el lavado de activos, en tanto permite canalizar el mineral de procedencia clandestina a través de las prerrogativas de transporte y procesamiento que el propio Estado ha habilitado para los administrados en vías de formalización.

IV. LOS EFECTOS DE LA MINERÍA ILEGAL EN EL MEDIO AMBIENTE

4.1. El problema de la ejecución de labores de explotación minera sin estudio ambiental previo

El daño ambiental generado por las actividades de minería ilegal se encuentra estrechamente vinculado con las limitaciones que ha presentado el Estado peruano para prevenir eficazmente la realización de actividades extractivas sin un adecuado control ambiental. En ese contexto, si bien el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) contempla, como parte del proceso de formalización, la obligación de cumplir con los instrumentos de gestión ambiental correspondientes, en la práctica han existido decisiones normativas que han flexibilizado dicho requisito, debilitando el carácter preventivo de la regulación ambiental.

Una de ellas es la Resolución Ministerial N.º 276-2017-MINAM, mediante la cual se modificó el listado de actividades y proyectos comprendidos en la etapa de exploración del ciclo minero. En particular, resulta cuestionable la incorporación de la categoría denominada "Proyectos de Bajo Riesgo Ambiental", cuyos proyectos quedaron exceptuados de presentar estudios ambientales previos, sin que la norma expusiera una justificación técnica que sustentara dicha decisión (Mejía, 2017).

Lo anterior resulta especialmente problemático si se considera que los estudios de impacto ambiental constituyen el principal instrumento preventivo para identificar, evaluar y gestionar los posibles efectos que una actividad minera puede generar sobre el ambiente y los recursos naturales. En consecuencia, prescindir de estos instrumentos impide conocer anticipadamente la magnitud de los riesgos ambientales y dificulta la adopción de medidas de prevención, mitigación y control.

Esta flexibilización normativa adquiere una mayor gravedad en el contexto de la minería ilegal y de la informalidad minera existente en el país. En efecto, al reducir las exigencias ambientales para determinadas actividades de exploración, la Resolución Ministerial N.º 276-2017-MINAM generó un escenario susceptible de ser aprovechado por operadores informales e ilegales para desarrollar actividades extractivas sin una adecuada evaluación de sus impactos ambientales, incrementando el riesgo de afectación a ecosistemas.

4.2. Los efectos de la minería aluvial en los cuerpos de agua

El desarrollo de la minería aluvial se caracteriza por la explotación de depósitos minerales ubicados en áreas fluviales, constituyendo una de las modalidades de minería ilegal que mayores impactos ambientales y sociales genera en el país. En efecto, esta actividad se desarrolla, en muchos casos, en zonas de alta biodiversidad y difícil acceso, lo que favorece su expansión y dificulta las labores de fiscalización y control por parte del Estado.

La magnitud del problema se evidencia en que existen "más de 43 000 investigaciones en curso" por delitos ambientales vinculados a la minería ilegal, mientras que diversos distritos de las regiones de Loreto, Amazonas, San Martín, Huánuco y Madre de Dios se encuentran afectados por esta actividad (Sierra Praeli, 2023, como se cita en Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, 2025, p. 8). Estas cifras no solo reflejan el grave deterioro ambiental ocasionado por la minería ilegal, sino que también ponen de manifiesto las dificultades del Estado para contener eficazmente su expansión y ejercer un control efectivo sobre los territorios afectados.

Un ejemplo representativo es el caso de Madre de Dios. Si bien el Estado peruano implementó la denominada Operación Mercurio con el propósito de combatir la minería aurífera ilegal en la región, diversos estudios señalan que dicha intervención produjo un efecto de desplazamiento geográfico de la actividad ilícita hacia zonas cercanas, como los ríos Pariamanu, Apaylon y Malinowski (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, 2023, p. 19). Ello demuestra que las intervenciones de carácter predominantemente represivo resultan insuficientes cuando no van acompañadas de estrategias integrales de control territorial, formalización y desarrollo económico alternativo.

Desde el ámbito penal, el artículo 307-A del Código Penal sanciona las conductas de exploración, extracción, explotación y beneficio de recursos minerales sin la correspondiente autorización, estableciendo penas privativas de libertad y multa. No obstante, la eficacia de la persecución penal se ha visto limitada por diversos factores, entre ellos vacíos normativos, deficiencias en la coordinación interinstitucional y la persistencia de mecanismos que dificultan la identificación y sanción de los responsables.

En ese contexto, las recientes modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N.º 1695, entre ellas, la incorporación del beneficio de minerales como conducta típica y el incremento de la pena privativa de libertad a un mínimo de seis y un máximo de nueve años, evidencian el propósito del legislador de fortalecer la respuesta penal frente a la minería ilegal. Sin embargo, la sola agravación de las sanciones no garantiza una mayor eficacia en la lucha contra este fenómeno. Su impacto dependerá de la capacidad operativa de las instituciones encargadas de la investigación y persecución del delito, así como de la implementación de una estrategia integral que impida el desplazamiento de la actividad ilícita hacia nuevos territorios, tal como ocurrió tras la Operación Mercurio en Madre de Dios.

V. La problemática de la fiscalización y regulación por parte de las autoridades competentes

5.1. La carencia de especialización técnica por parte de los gobiernos regionales para frenar la minería ilegal

De conformidad con el artículo 43 de nuestra Constitución de 1993, el Estado peruano se define como una entidad unitaria, representativa y descentralizada, cuya soberanía es única e indivisible (Constitución Política del Perú 1993, art. 43). En tal sentido, el texto constitucional consagra la descentralización como una política estatal de cumplimiento obligatorio y permanente, orientada a alcanzar el desarrollo integral de la nación mediante una distribución coherente de facultades y atribuciones (Constitución Política del Perú 1993, art. 188).

Dicho proceso, que halló su punto central en la normativa de la reforma constitucional del 2002 (Ley N.º 27680) y la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N.º 27783), facultó a los Gobiernos Regionales con autonomía política, económica y administrativa en las materias de su incumbencia. Empero, el Tribunal Constitucional del Perú (TC) ha delimitado con precisión los alcances de tales prerrogativas. Mediante la Sentencia 136/2024 (Expediente 00006-2022-PI/TC), el TC enfatizó que la autonomía no debe confundirse con la autarquía, debiendo ejercerse estrictamente bajo el marco constitucional y legal vigente (Tribunal Constitucional 2024, fundamento 16).

Asimismo, el supremo intérprete de la Constitución destaca que la autonomía regional encuentra su límite infranqueable en el principio de unidad del Estado. De este se desprenden los deberes de cooperación y lealtad institucional, los cuales evitan que la descentralización derive en una fragmentación de la soberanía interna o procesos de desintegración nacional (Tribunal Constitucional 2024, fundamentos 25-27). Del mismo modo, Landa sostiene que la coexistencia de un Estado unitario y descentralizado se fundamenta en principios de taxatividad, residualidad, control y tutela (2014 p. 43). Por consiguiente, ante la existencia de competencias compartidas, la gestión autónoma requiere de mecanismos de articulación que garanticen la eficiencia administrativa de la función pública.

Respecto al ámbito ambiental, el mandato descentralizador atribuyó competencias específicas a las regiones. El artículo 9 de la Ley N° 27867 faculta a los gobiernos regionales para regular y promover actividades mineras y ambientales en sus territorios. Para coordinar estas funciones con el Poder Ejecutivo, se instituyó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental mediante la Ley N° 29325, donde el OEFA ejerce como ente rector y los gobiernos regionales actúan como Entidades de Fiscalización Ambiental.

5.2. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental como entidad pública técnica-especializada en fiscalización ambiental

Este modelo organizativo estableció una segmentación competencial en el sector extractivo basada en la magnitud de la labor, así como hemos señalado con anterioridad: el OEFA ostenta la potestad sancionadora sobre la mediana y gran minería, mientras que los gobiernos regionales asumen la supervisión exclusiva de la pequeña minería y la minería artesanal.

Bajo este contexto, la jurisdicción fiscalizadora se determina por el estrato minero del administrado. Para que un operador sea calificado como PPM o PMA, debe observar simultáneamente los límites de capacidad productiva y extensión superficial fijados por el artículo 91 del TUO de la Ley General de Minería (Oriundo 2019, p. 13). En consecuencia, la atribución de funciones de las regiones se encuentra supeditada a la realidad operativa de cada unidad. Si los hechos demuestran que el administrado excede tales parámetros, se pierde automáticamente la condición de pequeña minería, trasladándose la tutela fiscalizadora a las autoridades nacionales encabezadas por el OEFA.

Dicha delimitación legal justifica la relevancia del principio de verdad material. Cuando la operativa minera desborda los límites permitidos, el empleo de formalismos para retener la competencia en la esfera regional no constituye una facultad autónoma legítima, sino una conducta evasiva que el derecho debe sancionar. Dentro de nuestra estructura jurídica, la vigilancia ambiental se distribuye por estratos. Si bien el OEFA fiscaliza a los estratos de mayor escala, los GORE son los responsables de la pequeña minería y la artesanal (OEFA 2016a, p. 3). No obstante, diversos informes han alertado sobre un desempeño ineficiente de los gobiernos subnacionales en esta labor (OEFA 2016b, p. 28), condicionado por carencias de presupuesto y especialización técnica.

Esta fragilidad en las regiones ha instaurado un incentivo perverso para la proliferación de la minería ilegal. Al instrumentalizar las debilidades operativas de los GORE, múltiples operadores logran mantenerse artificialmente bajo una jurisdicción menos rigurosa, eludiendo así el control técnico y las sanciones más estrictas que ejerce el Gobierno Nacional a través del ente rector (Oriundo, 2019, p. 26).

Ahora bien, un caso que ilustra esta tensión competencial entre los GORE y el OEFA, dentro del ámbito del combate a la minería ilegal es el siguiente. El OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador en el año 2013, amparándose en la facultad que le otorgaba el artículo 17 de la Ley del SINEFA, contra un grupo de personas naturales y jurídicas, los cuales poseían vínculos consanguíneos, conyugales y contractuales en el distrito de Huepetuhe, provincia de Manu, departamento de Madre de Dios. Dicho grupo de personas estaba conformado por los esposos Cecilio Baca Fernández, Gregoria Casas Huamanhuillca y sus hijos Cecilio Baca Casas, Maruja Baca Casas, Violeta Baca Casas, Yony Baca Casas, así como con las empresas Goya E.I.R.L. y S.M.R.L. Chavinsa N° 3 de Madre de Dios.

La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de incentivos a través de la Resolución Directoral N° 1710-2017-OEFA/DFSAI, concluyó que dichos administrados se comportaban conjuntamente como una unidad económica minera. Consecuentemente, procedieron a realizar el levantamiento del velo societario sobre ellos, y determinaron que las 19 concesiones mineras que ostentaban en conjunto superaban las 5000 hectáreas.

Al respecto, según el artículo 91 del TUO de la LGM, el límite máximo permitido para ser considerado dentro de la categoría de la pequeña minería es de 2000 hectáreas. Así, cuando la DFSAI determinó de oficio que la unidad minera conformada por las 19 concesiones y los administrados antes mencionados superaba el límite máximo permitido, determinó que el conjunto familiar correspondía al de la mediana minería (régimen general). En consecuencia, luego de la supervisión documentaria, se concluyó que operaban sin el Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, ni mucho menos con la certificación ambiental correspondiente. En tal sentido, el OEFA les impuso una sanción ascendente a 646 UITs, así como medidas correctivas de manejo y reporte ambiental.

Ante la determinación de la sanción pecuniaria, los administrados interpusieron el respectivo recurso de apelación. Sin embargo, el TFA, omitiendo la evaluación del fraude a la ley o el impacto de la degradación ambiental, circunscribió su análisis a la competencia funcional y al principio de legalidad consagrado en el TUO de la LPAG. Bajo esa premisa, el TFA basó su resolución en los siguientes argumentos:

Primero, el TFA enfatizó que el OEFA carece de la potestad legal para calificar o reclasificar el estrato minero de los administrados, siendo esta una atribución reservada a la Dirección General de Formalización Minera (**DGFM**). En segundo lugar, si bien la **DGFM** emitió resoluciones en 2013 cancelando las Declaraciones de Compromisos tras constatar una producción superior a los 6,000 m³/día y una severa afectación al entorno, los operadores impugnaron mediante recurso de revisión. El Consejo de Minería, en su calidad de máxima instancia administrativa

del sector, declaró la nulidad de tales cancelaciones, ordenando la reposición de los derechos de los administrados.

En tercer lugar, resulta menester mencionar que el Ministerio de Energía y Minas (**MINEM**) emitió diversos informes técnicos que restituyeron formalmente los códigos en el Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos. Así, el TFA, al resolver el recurso en 2018, verificó que los administrados mantenían una inscripción vigente en el Reinfo. Consecuentemente, el TFA coligió que, mientras persista dicha inscripción, los sujetos conservan legalmente la condición de pequeño productor o minero artesanal. Por tanto, conforme al artículo 14 de la Ley N° 27651, la tutela fiscalizadora y sancionadora corresponde exclusivamente a los Gobiernos Regionales, específicamente al GORE de Madre de Dios.

Al haber desplegado el OEFA sus potestades sobre administrados que excedían su ámbito competencial, la DFSAI incurrió en un vicio de incompetencia material. El TFA, en observancia del artículo 3 del TUO de la LPAG, sancionó con nulidad absoluta los actos administrativos emitidos. Por consiguiente, se invalidó la multa de 646 UIT y se dispuso el archivo definitivo del proceso sancionador, ordenando la remisión de los actuados al GORE de Madre de Dios para que proceda conforme a sus prerrogativas legales.

Por tanto, consideramos que, a través de la revisión de casos como este, existen serias consecuencias en materia de fiscalización ambiental/regulatoria que se pueden revelar a partir de este problema competencial. Por un lado, la capacidad del Estado ante la persecución de la minería ilegal se ve seriamente mermada. Esto al establecer que la sola determinación formal de los mineros en el Reinfo detenía la facultad sancionadora del OEFA. Por otro lado, se genera que las grandes unidades mineras informales, como en el caso Baca, se fragmenten y eludan la fiscalización que en realidad, de acuerdo a su verdadero estrato minero, les corresponde.

Esta problemática se intensifica debido a la naturaleza técnica y territorial de la labor extractiva, la cual demanda personal altamente especializado y una logística robusta para incursionar en áreas de acceso restringido (Perales Ocampo 2024, pp. 61-63). Ante la consolidación de redes empresariales sofisticadas y estrategias de fragmentación por parte de la minería ilegal, la labor de control no puede limitarse a una revisión documental, sino que exige una facultad investigativa capaz de desentrañar la verdadera realidad económica. En consecuencia, el núcleo del conflicto no reside en el sistema descentralizado per se, sino en la brecha existente entre la potestad conferida legalmente y la aptitud operativa para ejecutarla, lo cual evidencia una desconexión entre el diseño normativo y la capacidad institucional (Peña Orocaja 2013, p. 89).

5.3. El conflicto de interés y la captura del regulador a nivel regional.

El proceso de descentralización en el Perú transfirió a los Gobiernos Regionales (GORE), a través de sus Direcciones o Gerencias Regionales de Energía y Minas (DREM o GREM), la competencia exclusiva para gestionar, supervisar y formalizar a la pequeña minería y a la minería artesanal (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA], 2016, p. 3). Sin embargo, esta delegación de

facultades se ha visto severamente mermada por problemas estructurales de integridad institucional, debilidad operativa y prácticas reñidas con la ética pública.

La corrupción en estas dependencias regionales de Energía y Minas constituye un problema grave; diversos reportes evidencian que funcionarios y personal contratado, aprovechándose de las vulnerabilidades del sistema, se benefician de la situación precaria de los mineros en proceso de formalización, llegando a prolongar la resolución de sus expedientes con la finalidad de exigir favores indebidos (Comisión de Energía y Minas, 2025, p. 18).

En la práctica, este conflicto de intereses y la consiguiente "captura del regulador" se materializan en evidentes asimetrías de información y comportamientos reñidos con la ética. A pesar de que el procedimiento del REINFO contempla requisitos menos complejos que el régimen ordinario de formalización, persisten importantes barreras que dificultan la culminación del proceso. En ese sentido, los bajos niveles de conocimiento técnico para la elaboración del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (IGAFOM) y del expediente técnico obligan a muchos pequeños mineros a recurrir a consultores cuya calidad profesional resulta cuestionable, llegando incluso a reproducir expedientes previamente elaborados con cambios mínimos. Asimismo, las Direcciones Regionales de Energía y Minas (DREM) y las Gerencias Regionales de Energía y Minas (GREM) presentan una limitada capacidad operativa debido a la escasez de personal y a la existencia de prácticas reñidas con la ética (Wilson, Quiñón y Sánchez-Ancochea, 2024, como se citó en Casas, 2026, pp. 22-23). En ese contexto, se ha advertido que algunos funcionarios de los gobiernos regionales direccionan a los pequeños mineros hacia determinados consultores para la elaboración de sus IGAFOM, quienes tendrían vínculos personales o profesionales con las propias autoridades regionales, configurándose un escenario propicio para la captura del regulador y el debilitamiento de la imparcialidad administrativa (Casas, 2026, pp. 22-23).

A esta preocupante realidad se suma una profunda "ceguera" institucional frente a las irregularidades operativas. Según los recientes hallazgos de la Defensoría del Pueblo (2025), el 71 % de los Gobiernos Regionales afirma no haber identificado presuntos actos de corrupción en las denuncias presentadas por minería ilegal (p. 67). Asimismo, apenas un ínfimo 4 % de los directores o gerentes de las DREM/GREM ha participado en la identificación de riesgos de corrupción en su sector (Defensoría del Pueblo, 2025, p. 71). Peor aún, existe una desconexión total en la planificación estratégica del Estado a nivel descentralizado: de todas las regiones evaluadas a nivel nacional, únicamente la región Arequipa ha incluido a la corrupción como uno de los problemas estructurales a resolver dentro del diagnóstico de su Plan Regional de Formalización Minera (Defensoría del Pueblo, 2025, p. 72).

Finalmente, este entorno de impunidad se consolida debido a un grave desconocimiento de los mecanismos de integridad institucional y de las políticas de resguardo frente a extorsiones. En regiones con alta incidencia minera, como Lima Metropolitana, Lima Provincias, Loreto, Moquegua y Tacna, las autoridades desconocen abiertamente los canales y lugares para realizar denuncias por actos de corrupción (Defensoría del Pueblo, 2025, p. 67). Resulta aún más alarmante que más de la mitad de los directores o gerentes regionales ignoren las medidas de

protección legales disponibles para los denunciantes, tales como la reserva de identidad o la protección laboral (Defensoría del Pueblo, 2025, p. 68). Este profundo desconocimiento inhibe la presentación de denuncias, fomenta un clima de temor y desconfianza, y permite que la minería ilegal y las redes de corrupción prosperen con total impunidad en los territorios (Defensoría del Pueblo, 2025, p. 68).

5.4. Superposición y conflicto de competencias entre entidades del Estado

La gestión estatal de la minería que regula a la pequeña minería padece de una profunda fragmentación normativa e institucional. La Minería Artesanal y de Pequeña Escala (MAPE) es regulada por diversos sectores en los ámbitos laboral, ambiental, territorial y económico; sin embargo, las instituciones operan como estamentos aislados y descoordinados, elevando drásticamente los costos de transacción para los operadores (Casas et al., 2026, p. 15)

Esta desarticulación convierte al proceso de formalización en un verdadero laberinto burocrático. Por ejemplo, la aprobación del Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización Minera (IGAFOM) exige la intervención paralela y la opinión favorable de múltiples entidades, tales como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) (Wiener, 2019, p. 25). Cada una de estas instituciones cuenta con procedimientos y plazos propios, generando una dilación extrema que puede prolongar la evaluación del instrumento entre uno y tres años, un lapso que en muchos casos excede la vida útil de las operaciones mineras artesanales (Congreso de la República, 2025, pp. 8-9).

Esta descoordinación sistémica es confirmada por los recientes reportes oficiales. Según la Defensoría del Pueblo (2025), la percepción de las Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas (DREM/GREM) sobre la coordinación interinstitucional es altamente preocupante: el nivel de articulación con entidades claves como la ANA, el Ministerio de Cultura (MINCUL) y la Dirección de Gestión Documental de la Policía Nacional (DCPG) presenta un 33 % de evaluación "Mala" (p. 47). Estas deficiencias limitan severamente la efectividad de las acciones conjuntas y comprometen la confianza en la capacidad del Estado para regular el sector.

El conflicto competencial alcanza su punto más crítico en el ordenamiento territorial y la administración de concesiones. El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET), entidad nacional encargada de otorgar las concesiones mineras, actúa con escasa vinculación hacia los instrumentos de planificación territorial gestionados por los gobiernos subnacionales, tales como la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) (Defensoría del Pueblo, 2025, p. 4). Más grave aún, existe una ineficaz coordinación intrasectorial: el INGEMMET otorga concesiones de manera discrecional sin cruzar información de manera adecuada con la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) respecto a la preexistencia de mineros informales operando en dichas áreas (Wiener, 2019, p. 76). A pesar de esta realidad, el INGEMMET suele adoptar una postura defensiva que minimiza los problemas estructurales y la necesidad de una mejor articulación interinstitucional (Defensoría del Pueblo, 2025, p. 130).

Como resultado de esta deficiente gestión territorial, el Estado otorga concesiones mineras que se superponen directamente con concesiones forestales, tierras agrícolas, áreas naturales protegidas e incluso sobre ecosistemas de alta sensibilidad, como las cabeceras de cuenca y fuentes hídricas estratégicas (Defensoría del Pueblo, 2025, pp. 117- 150). Al no resolverse preventivamente esta superposición de derechos, el pequeño minero se enfrenta a un escenario de inseguridad jurídica donde lograr un contrato de explotación resulta fácticamente imposible, lo que consolida un sistema excluyente que perpetúa la informalidad y agudiza la conflictividad socioambiental en los territorios (Wiener, 2019, p. 17-19).

6.3. Tensiones político-sociales por marchas, bloqueos y presión legislativa para la prórroga de plazos de formalización

La minería informal e ilegal ha consolidado un inmenso poder de presión político-social, estructurando frentes de tensión orientados a frenar el accionar del Estado. Las dinámicas de conflictividad en este sector han evolucionado significativamente, pasando “de una base ideológica (anti extractivismo) a una reivindicativa económica, centrándose ahora en la extracción del recurso minero, apuntando al control de la cadena productiva (minería ilegal)” (Vera, 2024, p.178).

Sobre las estrategias empleadas por estos sectores, la literatura académica advierte lo siguiente:

Los principales gremios y asociaciones de la pequeña minería viene realizando paros y movilizaciones en la ciudad de Lima, debido a los reclamos de sus agremiados en las regiones, manteniendo en un estado de zozobra al Gobierno Central. Estos grupos de mineros organizados, utilizan los bloqueos de carreteras, quema de llantas, y otros, con el objetivo de afectar el circuito económico nacional. Estas asociaciones mineras tienen como objetivo principal la continuidad de la actividad minera informal y la inclusión de los mineros que no lograron someterse oportunamente al régimen de formalización. (Carrillo et al., 2013, como se citó en Chávez Bazán, 2019, p. 39)

Estas acciones operan, en la práctica, como un proyecto político de permanente oposición a la institucionalidad estatal, desencadenando graves episodios de violencia que en años recientes han cobrado vidas humanas y paralizado vías estratégicas de la economía nacional (Wiener, 2019, p. 30). La presión social se ha traducido exitosamente en injerencia y coerción legislativa, logrando que el Congreso de la República apruebe de manera sistemática leyes que prorrogan indefinidamente la vigencia del REINFO, tales como las Leyes 31007, 31388 y, más recientemente, la Ley 32537 que extiende el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) hasta finales de 2026, evidencian un patrón constante de flexibilización estatal. (BDO Perú, 2026, s/p).

Este tipo de normas, carentes de sustento empírico o de un análisis riguroso de costo-beneficio, suelen aprobarse de manera expeditiva, sin un debate profundo sobre sus verdaderos impactos socioambientales y desestimando abiertamente las posturas técnicas en contra emitidas por instituciones rectoras tales como el Ministerio del Ambiente. Existen fundadas sospechas y advertencias institucionales

de que actores vinculados a la minería ilegal han logrado infiltrar autoridades para impulsar, desde el Congreso de la República, iniciativas que les aseguren impunidad bajo la retórica de la protección al empleo (Chávez Bazán, 2019; Comisión de Energía y Minas, 2024; Lukacs de Pereny y Zeballos, 2024).

Como advierte la literatura jurídica reciente, prolongar reiteradamente una ley que incumple sus objetivos, consolida un régimen ineficaz que funciona como un escudo protector, debilitando la seguridad jurídica, impidiendo la sanción penal efectiva y beneficiando directamente a las organizaciones criminales que operan en los territorios mineros.

7.1. Insuficiencia del Proyecto de Ley MAPE frente a las deficiencias estructurales del REINFO

Ante el fracaso prolongado del modelo actual, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el Proyecto de Ley N° 9555 (o DGFM-001-2024-MINEM) con el propósito de regular la pequeña minería y promover su desarrollo sostenible mediante la simplificación administrativa y el establecimiento de áreas especiales de explotación (Revista ProActivo, 2024, s/p). Sin embargo, desde la academia y la práctica jurídica se advierte que esta propuesta resulta un proyecto "incompleto", que carece de la precisión y claridad necesarias para corregir las deficiencias estructurales del régimen, operando más como una herramienta para prorrogar el problema que para solucionarlo (Gamio Aita, s.f.).

Lejos de plantear un cierre definitivo, el proyecto del Ejecutivo permite continuar tramitando los procedimientos de formalización minera por un periodo adicional, lo cual ha sido cuestionado desde el propio Legislativo. En ese sentido, la congresista Diana Gonzales Delgado (Avanza País) señaló que la propuesta, tal como está planteada, “extenderá el plazo del Reinfo, prolongando su agonía”, debido a que muchos mineros no tendrían voluntad de formalizarse, por lo que consideró que la ampliación no debería superar los tres meses (Comunicaciones Congreso, 2024, s/p).

Bajo este escenario, mantener el *status quo* normativo perjudica gravemente la gobernabilidad del país al no asegurar un retorno económico justo para los territorios de impacto. Una de las principales deficiencias del proyecto del Ejecutivo es que no establece mecanismos idóneos para garantizar que la riqueza generada se traduzca en canon minero y regalías que lleguen efectivamente a la población local. Esta advertencia cobra mayor peso al revisar el propio texto de la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 9555/2024-PE, el cual excluyó deliberadamente de su redacción final el capítulo relacionado con los beneficios y el régimen tributario para la pequeña minería, postergando una solución económica fundamental para el país (Poder Ejecutivo, 2024, p. 77).

En la dimensión social, el proyecto del Ejecutivo presenta un vacío crítico al no garantizar el respeto a los derechos laborales de los miles de trabajadores que operan en este sector. Esta preocupación es confirmada por la Defensoría del Pueblo, institución que tras analizar el Proyecto de Ley N° 9555/2024-PE, concluyó que la propuesta normativa omite integrar aspectos fundamentales como el aseguramiento de los trabajadores, la tributación equitativa y la seguridad y salud

ocupacional, dejando en vulnerabilidad a los mineros artesanales (Defensoría del Pueblo, 2025, p. 151). Frente a esto, organizaciones de la sociedad civil exigen que cualquier nueva normativa cuente con un análisis ambiental, técnico y legal profundo que impida el uso indiscriminado de sustancias tóxicas como el mercurio y frene la destrucción de los ecosistemas amazónicos y andinos (Garay, citado en Mc Cubbin, 2025).

Finalmente, la debilidad del proyecto de Ley MAPE del Ejecutivo radica en su incapacidad para resolver la profunda precariedad institucional del Estado. Sin un rediseño que inyecte recursos logísticos sostenibles, garantice la remediación de pasivos ambientales y fortalezca la fiscalización sobre las economías ilícitas, la propuesta corre el riesgo de mantener intacta la impunidad y la conflictividad que han caracterizado a la minería a pequeña escala durante las últimas dos décadas (Defensoría del Pueblo, 2025).

Habiéndose identificado las principales limitaciones del proyecto de Ley MAPE presentado por el Poder Ejecutivo, corresponde desarrollar las propuestas planteadas en el petitorio presentado, las cuales buscan incorporar mecanismos orientados a fortalecer la gobernanza de la pequeña minería y minería artesanal, superando un enfoque centrado únicamente en la ampliación de plazos y procedimientos de formalización. En este marco, a continuación se desarrolla la propuesta referida a la implementación del *Programa Nacional de Reubicación y Titulación MAPE*, como un instrumento destinado a contribuir al ordenamiento territorial, la seguridad jurídica y la formalización efectiva de los pequeños mineros y mineros artesanales.

7.2. Lineamientos del Programa Nacional de Reubicación y Titulación MAPE

Frente a las limitaciones estructurales e insuficiencias normativas identificadas en los recientes intentos de reforma legislativa, resulta imperativo analizar alternativas jurídicas y técnicas orientadas a superar los vacíos del actual enfoque de formalización. En ese sentido, la iniciativa técnica materializada en el petitorio plantea una serie de modificaciones sustanciales destinadas no solo a ampliar los mecanismos administrativos existentes, sino a instaurar un nuevo modelo de gobernanza minera dotado de mayor capacidad de planificación, ordenamiento territorial vinculante y acompañamiento efectivo a los pequeños mineros y mineros artesanales.

Bajo esta perspectiva, la propuesta abandona la ineficaz lógica de prorrogar plazos o ajustar procedimientos burocráticos aislados, buscando, en su lugar, incorporar instrumentos institucionales sólidos que permitan reconducir el proceso de formalización hacia resultados verdaderamente sostenibles e integrados a la economía formal. Dentro de estos planteamientos de reforma estructural, destaca como eje central la creación del *Programa Nacional de Reubicación y Titulación MAPE*.

Este mecanismo definitivo exige la modificación del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería para incorporar la figura jurídica de las "Zonas de Reserva Especial". Esta medida facultará y obligará al Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) a delimitar áreas libres, sustentadas con estudios

geocientíficos, que demuestren su potencial. Dichas áreas deberán ser asignadas, mediante concurso público, a pequeños mineros y mineros artesanales que cuenten con inscripción vigente en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), constituyendo el primer paso hacia su verdadera reubicación y formalización definitiva.

Con el objetivo de garantizar una transición ordenada y definitiva hacia la legalidad, el programa plantea el siguiente diseño operativo y cronograma de implementación estructurado de manera preclusiva:

1. **Identificación de áreas:** El Estado, a través de la Dirección de Catastro del INGEMMET, procederá a la delimitación precisa de las cuadrículas territoriales que mantengan la condición jurídica de "áreas libres" en el territorio nacional, excluyendo estrictamente las zonas de restricción ecológica, lechos de ríos amazónicos o derechos preexistentes de terceros.
2. **Estudios técnicos:** Sobre los polígonos libres identificados, el INGEMMET ejecutará las evaluaciones geocientíficas de prospección básica y viabilidad técnica para determinar el potencial geológico de mineralización explotable a pequeña escala y la baja sensibilidad ambiental de las zonas.
3. **Concursos públicos:** El Ministerio de Energía y Minas (MINEM), mediante una plataforma centralizada de Ventanilla Única, convocará a concursos públicos de adjudicación competitiva sobre las zonas de reserva delimitadas.
4. **Dotación de concesiones tituladas:** El objetivo final y exclusivo de los concursos públicos en estas zonas de reserva será la entrega formal de un derecho real de concesión minera debidamente titulado. De esta forma, se reubicará y formalizará bajo reglas estrictas a aquellos mineros que actualmente cuenten con la inscripción vigente en el REINFO y opten por someterse a la hoja de ruta del programa.
5. **Cronograma a 5 años:** Se fija un horizonte temporal estricto e improrrogable de cinco (5) años (quinquenio) para la ejecución integral del programa, garantizando el desarrollo de las etapas técnicas y la transición definitiva de los operadores hacia la legalidad.

El éxito de la titulación requiere, ineludiblemente, un apalancamiento financiero que desplace a los prestamistas informales, combata las economías criminales y permita la adopción de tecnologías limpias. Para ello, el programa contempla la articulación del MINEM con entidades como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Banco de la Nación y el Ministerio de la Producción (PRODUCE), a fin de garantizar el acceso a líneas de crédito blandas exclusivas para el desarrollo de los planes de trabajo. Esta propuesta recoge la visión económica que advierte que favorecer el acceso al mercado financiero formal y dotar de recursos a un Fondo Minero son elementos vitales para elevar la productividad del sector.

Complementariamente, el Estado debe promover que las empresas privadas de la gran minería participen activamente en la última etapa de este proceso, garantizando la compra del producto a los operadores reubicados siempre que cumplan con los estándares técnicos y ambientales exigidos. Este encadenamiento productivo formal consolida una alianza estratégica, asegura mejores precios al integrarse directamente en mercados internacionales y cierra el paso al lavado de activos.

7.3 Reforma institucional del sistema de fiscalización

La fiscalización minera en el Perú presenta una marcada fragmentación institucional como consecuencia del proceso de descentralización. Mientras la supervisión del PPM y el PMA fue transferida a los GORE mediante las DREM/GREM, la mediana y gran minería, como vimos con anterioridad, permanecieron bajo la competencia del OEFA.

En la práctica, este esquema ha evidenciado importantes limitaciones. El Informe Defensorial N° 234 de la Defensoría del Pueblo concluye que muchas DREM no cuentan con los recursos mínimos para realizar una fiscalización efectiva (2025, p. 4). La falta de personal especializado, vehículos adecuados, laboratorios acreditados y presupuesto suficiente reduce considerablemente su capacidad para supervisar operaciones mineras, especialmente en zonas alejadas. A ello se suma un problema institucional aún más complejo: los Gobiernos Regionales cumplen simultáneamente el rol de promover la actividad minera y de fiscalizarla, situación que genera conflictos de interés y facilita la captura regulatoria por parte de grupos de presión vinculados a la minería informal (Defensoría del Pueblo, 2025; SPDA, 2014).

Frente a este panorama, diversos especialistas sostienen que resulta conveniente transferir la fiscalización ambiental de la pequeña minería al OEFA. Esta entidad cuenta con mayor capacidad técnica, procedimientos consolidados y autonomía institucional, lo que permitiría uniformizar los estándares de control ambiental en todo el país (CIES, 2026). Además, la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011, faculta al OEFA a emplear la denominada prueba indiciaria para identificar a operadores que aparentan pertenecer a la pequeña minería con el fin de evitar la supervisión nacional. Como explica Oriundo Cárdenas (2019), esta herramienta permite acreditar, a partir de indicios objetivos, como el uso de maquinaria pesada, la existencia de vínculos empresariales o la movilización de grandes capitales, que determinadas operaciones corresponden realmente a un estrato superior. La aplicación de este mecanismo ha recibido el respaldo del Tribunal de Fiscalización Ambiental y del Poder Judicial, lo que ha consolidado su validez jurídica (Oriundo Cárdenas, 2019; Jurisprudencia TFA, 2022).

De manera complementaria, también resulta razonable transferir las funciones de supervisión en materia de seguridad y salud ocupacional al OSINERGMIN. Aunque la Ley N° 28964 excluyó inicialmente a la pequeña minería de su ámbito de competencia, las condiciones en las que operan muchas actividades informales, caracterizadas por galerías inestables, ausencia de estudios geotécnicos y deficientes medidas de seguridad, incrementan significativamente el riesgo de accidentes fatales (Defensoría del Pueblo, 2025; CooperAcción, 2019). La experiencia técnica de OSINERGMIN, respaldada por equipos especializados y sistemas permanentes de inspección, permitiría elevar los estándares de seguridad y reducir tanto los riesgos para los trabajadores como los impactos derivados del colapso de infraestructura minera.

Otro elemento que fortalece la viabilidad de esta redistribución de competencias es el financiamiento. A diferencia de las DREM, cuyo funcionamiento depende de presupuestos regionales frecuentemente insuficientes, tanto el OEFA como el

OSINERGMIN se financian mediante el Aporte por Regulación (APR), mecanismo que les proporciona recursos estables para mantener personal especializado, realizar operativos de supervisión e incorporar tecnologías de monitoreo y control (FCDS, 2024). Esta autonomía financiera constituye una ventaja importante para garantizar una fiscalización continua y técnicamente sólida.

Sin embargo, la reorganización de competencias debe formar parte de una reforma más amplia del régimen aplicable a la MAPE. El agotamiento del REINFO ha demostrado que las prórrogas sucesivas no han logrado consolidar un proceso efectivo de formalización. Por ello, diversos estudios proponen sustituir este registro por un régimen permanente que establezca requisitos progresivos, permita diferenciar a los mineros que realmente buscan formalizarse de aquellos vinculados a economías ilícitas e incorpore mecanismos de trazabilidad para certificar el origen legal del mineral extraído (CIES, 2026; Shinno, 2026).

En ese contexto, las DREM podrían reorientar sus funciones hacia el acompañamiento técnico, la capacitación y la promoción de tecnologías limpias, mientras que las potestades de supervisión y sanción quedarían concentradas en entidades nacionales especializadas. Paralelamente, sería necesario fortalecer los fondos de financiamiento y asistencia técnica destinados a los pequeños productores que demuestren un compromiso real con el cumplimiento de la normativa ambiental y laboral (Defensoría del Pueblo, 2025; CooperAcción, 2019).

En definitiva, una fiscalización minera eficaz no depende únicamente de la aprobación de nuevas normas, sino de la construcción de una institucionalidad técnica, independiente y financieramente sostenible. Solo mediante una distribución adecuada de competencias y el fortalecimiento de los organismos especializados será posible ejercer un control uniforme sobre la actividad minera, proteger el ambiente y garantizar condiciones seguras para quienes desarrollan esta actividad (FCDS, 2024; Torres Cuzcano, 2015).

7.4 Viabilidad jurídica de la propuesta.

7.4.1. Viabilidad jurídica del Programa Nacional de Reubicación y Titulación MAPE

La transición de un modelo administrativo precario basado en prórrogas indefinidas hacia un esquema definitivo de legalización requiere, ineludiblemente, un sustento constitucional e institucional sólido. En ese sentido, la viabilidad jurídica del Programa Nacional de Reubicación y Titulación MAPE se fundamenta en la modificación del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería para incorporar la figura de las "Zonas de Reserva Especial". Esta reforma legal permitirá exceptuar temporalmente ciertas cuadrículas libres del sistema tradicional de petitorio ordinario (regido por el principio de "primero en el tiempo, primero en el derecho"), reservándolas exclusivamente para la reubicación de los pequeños operadores mediante concursos públicos. Para que esta propuesta sea jurídicamente viable y no vulnere el ordenamiento vigente, su diseño se estructura sobre tres pilares constitucionales: la subsidiariedad del Estado, el blindaje del derecho de propiedad y el cumplimiento de la temporalidad exigida por la justicia constitucional.

En primer lugar, desde la perspectiva económica constitucional, la propuesta es plenamente compatible con el rol subsidiario del Estado consagrado en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú. Facultar al Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) para realizar la prospección geocientífica de oficio y delimitar las áreas de reserva no lesiona la subsidiariedad económica ni implica que el aparato estatal asuma el rol de empresario minero. El INGEMMET no busca extraer, procesar ni comercializar minerales con fines de lucro; por el contrario, reafirma su competencia natural orientada a la investigación científica y al ordenamiento territorial. Bajo este esquema, la entidad ejerce un rol netamente técnico, empleando herramientas como la georreferenciación satelital para identificar zonas de alto potencial geológico y baja sensibilidad ecológica, a fin de preparar el terreno para que sean los propios actores privados (los pequeños mineros) quienes asuman el riesgo extractivo.

En segundo lugar, el programa cuenta con un blindaje jurídico absoluto frente a posibles vulneraciones al derecho de propiedad o acusaciones de expropiación. En la doctrina minera peruana actual, existe un intenso debate normativo frente a mecanismos coercitivos como la servidumbre minera o la expropiación de terrenos (contemplada en el artículo 37 del TUO de la Ley General de Minería), las cuales son cuestionadas por constituir en la práctica "expropiaciones encubiertas" que enervan sustancialmente los atributos del propietario superficial y generan una alta conflictividad social (Hernández Bernos et al., 2025, p. 266). Para sortear por completo esta colisión de derechos constitucionales, el Programa de Reubicación operará de manera estricta y exclusiva sobre polígonos territoriales calificados como "áreas libres" absolutas. Es decir, estas zonas de reserva no se superpondrán a concesiones mineras vigentes, petitorios en trámite ni a derechos preexistentes de terceros; asimismo, excluirán categóricamente áreas restringidas como las Áreas Naturales Protegidas (ANP), zonas arqueológicas y ecosistemas frágiles como los lechos de ríos amazónicos. Al intervenir únicamente sobre zonas sin titularidad previa, el Estado elimina de raíz la principal causa de conflictividad territorial que asfixió al Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

Finalmente, el sustento legal de la propuesta se alinea de manera rigurosa con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC). En la Sentencia recaída en el Expediente N.º 00017-2023-PI/TC, el máximo intérprete de la Constitución ha establecido que la formalización minera, materializada en registros de excepción como el REINFO, debe tener por naturaleza un carácter eminentemente temporal y no puede extenderse de forma ilimitada. La prolongación sistemática de estos plazos distorsiona la seguridad jurídica y convalida actividades que impactan negativamente en el medio ambiente. Frente a ello, la viabilidad de la nueva propuesta radica en sustituir el actual régimen de prórrogas indefinidas por un modelo definitivo, basado en una reubicación con metas de desempeño y un horizonte temporal estricto e improrrogable de cinco años. De esta forma, la política pública cumple con los criterios de temporalidad exigidos por el TC y devuelve la predictibilidad y eficacia al derecho administrativo minero.

VIII CONCLUSIONES

El análisis realizado demuestra que el REINFO no ha cumplido plenamente con su objetivo de promover la formalización minera, puesto que las constantes prórrogas y las dificultades que enfrentan los pequeños mineros y mineros artesanales para completar el proceso de formalización trajeron un resultado adverso: la prolongación de la informalidad y uso de este mecanismo sea utilizado de manera indebida por quienes desarrollan actividades al margen de la ley.

Asimismo, la minería ilegal continúa generando graves consecuencias para el medio ambiente, especialmente por la contaminación de ríos, la deforestación y el deterioro de ecosistemas. Si bien el Estado ha adoptado medidas para enfrentar este problema, los resultados muestran que no basta con incrementar las sanciones, sino que también es necesario fortalecer la prevención, la fiscalización y ofrecer alternativas reales de formalización.

Finalmente, resulta evidente que enfrentar esta problemática requiere una respuesta integral. Es indispensable mejorar la coordinación entre las instituciones del Estado, fortalecer las capacidades de las autoridades encargadas de la fiscalización y diseñar un nuevo modelo de formalización que sea realmente viable para los pequeños mineros, pero que, al mismo tiempo, garantice la protección del medio ambiente y evite que la ilegalidad siga encontrando espacios para desarrollarse.

BIBLIOGRAFÍA :

BDO Perú. (2026). *Congreso amplía el REINFO hasta 2026 y refuerza controles para una formalización minera con enfoque*. <https://www.bdo.com.pe/es-pe/publicaciones/consultoria-de-negocios/2026/congreso-amplia-el-reinfo-hasta-2026-y-refuerza-controles-para-una-formalizacion-minera-con-enfoque>

Casas, C., CIES, & Embajada de Suiza. (2026). *Minería artesanal y de pequeña escala en el Perú: una ruta para avanzar hacia una MAPE formal, productiva y responsable*. Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2026/05/Mineria-Artesanal-y-de-Pequena-Escala-en-el-Peru-DP-2026.pdf>

Centro de Investigaciones Económicas y Sociales [CIES]. (2026). *Minería artesanal y de pequeña escala en el Perú: una ruta para avanzar hacia una MAPE formal, productiva y responsable* (Documento de Política, Proyecto Perú Debate 2026). CIES.

CooperAcción. (2019). *La gobernanza de la minería a pequeña escala en el Perú*. CooperAcción.

Chávez Bazán, J. L. (2019). *La evolución de las disposiciones gubernamentales para el proceso de formalización minera en las actividades de pequeña minería y*

minería artesanal en el Perú, entre los años 2012 al 2018 [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio de Tesis PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/15025>

Congreso de la República. (2009, 13 de mayo). *Ley N.º 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental* (modificada por la Ley N.º 30011, publicada el 21 de mayo de 2013). Diario Oficial *El Peruano*.

Compañía Minera Poderosa S. A. (2012). *Batolito* (N.º 38). https://www.poderosa.com.pe/Content/descargas/batolito/Batolito_38.pdf

Congreso de la República del Perú. (2025). *Comisión de Energía y Minas analizó predictamen que propone ampliación del Reinfo*. Centro de Noticias del Congreso. <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/comision-de-energia-y-minas-analizo-predictamen-que-propone-ampliacion-del-reinfo/>

Congreso de la República del Perú, Comisión de Energía y Minas. (2025). *Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 7462/2023-CR, 8899/2024-CR, 9259/2024-CR y 9294/2024-CR, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, para ampliar el plazo de la referida formalización*. Congreso de la República del Perú. <https://wb2server.congreso.gob.pe/service-alfresco/alfresco/detalle/preview/file?idDocumento=4217b46b-71f6-410a-a42b-c9ea819c1f7b&key=47j6sp1KH2elP2lphiOp78e>

Decreto 1040 de 2008. Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27651 “Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal” y la Ley General de Minería cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM. 25 de junio de 2008. D.O. No. 374783

Decreto 1145 de 2012. Decreto Legislativo que establece disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. 18 de abril de 2012. D.O. No. 464377

Defensoría del Pueblo. (2025). *Informe Defensorial N.º 234: Supervisión a las funciones de las DREM y GREM en la gestión de la MAPE: Diagnóstico, desafíos y propuestas para una nueva normativa*. Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2025/08/Informe-Defensorial-234-2025-Supervisi%C3%B3n-a-las-funciones-de-las-DREM-y-GREM-en-la-gesti%C3%B3n-de-la-MAPE.pdf>

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR. (2023). *Desafiando la legalidad y la justicia: La minería ilegal en Madre de Dios*. Lima, Perú.

Estudio Oré Guardia. (2026). *La ampliación del Reinfo hasta el 31 de diciembre de 2026: análisis crítico desde la gestión de riesgos, la legalidad y la política pública*. Revista Minería. Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. <https://revistamineria.com.pe/tecnico-cientifico/la-ampliacion-del-reinfo-hasta-el-31-de-diciembre-de-2026:-analisis-critico-desde-la-gestion-de-riesgos,-la-legalidad-y-la-politica-publica>

Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible (IGF, por sus siglas en inglés). (2017). Guía para Gobiernos del IGF: Gestionando la Minería Artesanal y en Pequeña Escala. Winnipeg: IISD.

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible [FCDS Perú] (2025). Minería aluvial en cuerpos de agua: evidencias, impactos y retrocesos normativos. Lima: FCDS Perú.

Hernández Bernos, V., Encabo Caballero, A., Franco Dulanto, F., Garcés Gutiérrez, M., & Varillas Palacios, A. A. (2025). *¿Expropiación encubierta? Análisis en torno a la regulación y el impacto de la servidumbre minera en el Perú*. *THĒMIS-Revista de Derecho*, 87, 253–275.

Instituto de Ingenieros de Minas del Perú. (2025). *Empleo minero alcanza su mayor nivel en 2025: inversión es clave para fomentar el empleo de calidad, destaca el IIMP*.

<https://iimp.org.pe/noticias/semaforo-minero/interna/empleo-minero-alcanza-su-mayor-nivel-en-2025-inversion-es-clave-para-fomentar-el-empleo-de-calidad-destaca-el-iimp>

IUS360. (2019). *Actualización de la Ley General de Minería: Desafíos y propuestas*. <https://ius360.com/actualizacion-de-la-ley-general-de-mineria-desafios-y-propuestas/>

León Pacheco, L. (2020). *Construyendo y fortaleciendo la gobernanza ambiental y los derechos humanos en la Amazonía*. PERUDAR. <https://dar.org.pe/mineria-artesanal-y-a-pequena-escala-en-el-peru-la-formalizacion-que-nunca-legal/>

Ley 27651 de 2002. Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. 24 de enero de 2002.

Ley N.º 30011. (2013, 26 de abril). Ley que modifica la Ley N.º 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA). *Diario Oficial El Peruano*.

Lopez, L. (2026). Impacto social y ambiental de la minería ilegal e informal. *Revista Moneda, Banco Central de Reserva del Perú*, (205), p. 124-128.

https://biblioteca.bcrp.gob.pe/permalink/51BCDRDP_INST/1vb9ip4/alma991001008147909006

Lukacs de Pereny, S., & Zeballos, P. (2024, julio). *Minería bajo amenaza: La influencia del crimen organizado en Perú*. *Revista Minería*. <https://revistamineria.com.pe/actualidad/mineria-bajo-amenaza:-la-influencia-del-crimen-organizado-en-peru>

Mc Cubbin, R. (2025, 10 de julio). *Congreso rechaza Ley MAPE: Estos congresistas votaron a favor de la norma, a pesar de críticas de especialistas*. Infobae Perú. <https://www.infobae.com/peru/2025/07/10/congreso-rechaza-ley-mape-estos-congresistas-votaron-a-favor-de-la-norma-a-pesar-de-criticas-de-especialistas/>

Mejía, S. (2017). La exploración minera ¿una actividad sin impactos ambientales?
CooperAcción.

<https://cooperaccion.org.pe/opinion/la-exploracion-minera-una-actividad-sin-impactos-ambientales/>

Ministerio de Energía y Minas. (2025). *TUO de Ley General de Minería Ed. 2025*.
<https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/6377726-tuo-de-ley-general-de-mineria-ed-2025>

Ministerio de Energía y Minas. (2026). *MINEM: Actividad minera generó recursos para los departamentos por más de S/ 10,045 millones durante 2025*. Plataforma del Estado Peruano.
<https://www.gob.pe/institucion/minem/noticias/1359200-minem-actividad-minera-genero-recursos-para-los-departamentos-por-mas-de-s-10-045-millones-durante-2025>

Oriundo, Á. (2020). Breve análisis de la competencia del OEFA en la fiscalización de un supuesto pequeño productor minero o minero artesanal.
<https://tesis.pucp.edu.pe/items/04533f64-0a23-433d-9074-ccfd298431ae>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2016). *Guía para la fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal*. OEFA.
<https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/siar-puno/archivos/public/docs/guia-para-la-fiscalizacion-ambiental-a-la-pm-y-ma-final-11.08.16.pdf>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos. (2017). *Resolución Directoral N.º 1710-2017-OEFA/DFSAL*.

Ortiz, R. (2026). *Es falso que existan 80,000 inscritos en el Reinfo, como afirmó el candidato Ronald Atencio*. PeruCheck.
<https://perucheck.pe/articles/verificadas/venceremos/2026/02/11/es-falso-que-existan-80000-inscritos-en-el-reinfo-como-afirmo-el-candidato-ronald-atencio-533093>

Pachas, V. H. (2024). *La nueva Ley pequeña minería y minería artesanal en el Perú: Lecciones aprendidas para el diseño* (Policy Brief N.º 1). Earth First.
<https://earthfirst.pe/wp-content/uploads/2024/07/Policy-Brief-Nueva-Ley-MAPE-Victor-Hugo-Pachas-2024-07823-1.pdf>

Poder Ejecutivo del Perú. (2024). *Proyecto de Ley N.º 9555/2024-PE: Ley de la pequeña minería y de la minería artesanal*. Congreso de la República del Perú.
https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/11/Proyecto-de-Ley-09555-2024-CR-LPDerecho_.pdf

Redacción ProActivo. (2024, 21 de noviembre). *Revisa aquí el proyecto de la Ley MAPE aprobado por el Ejecutivo y remitido al Congreso (PDF)*. ProActivo.
<https://proactivo.com.pe/revisa-aqui-el-proyecto-de-la-ley-mape-aprobado-por-el-ejecutivo-y-remitido-al-congreso-pdf/>

Wiener Ramos, L. (2019). *La gobernanza de la minería en pequeña escala en el Perú*. CooperAcción.

<https://cooperaccion.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/La-Gobernanza-de-la-Miner%C3%ADa.pdf>